



**HAL**  
open science

## ”La Communauté urbaine de marseille. Un fragment métropolitain”

Maurice Olive

► **To cite this version:**

Maurice Olive. ”La Communauté urbaine de marseille. Un fragment métropolitain”. Négrier (E) et Baraize (F), L’invention politique de l’agglomération, Paris, L’harmattan, coll. Logiques politiques, 2001, 2001, 2-7475-1461-7. hal-04646270

**HAL Id: hal-04646270**

**<https://amu.hal.science/hal-04646270>**

Submitted on 12 Jul 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## La Communauté urbaine de Marseille

Un fragment métropolitain

*Maurice Olive, Jean-Pierre Oppenheim*

Paru dans François Baraize, Emmanuel Négrier (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, Paris, L'Harmattan, Logiques politiques, 2001, pp. 30-66.

« Aujourd'hui, nous vivons une journée historique, une journée que nous attendions, et une immense majorité de Marseillais avec nous, depuis près de 40 ans »<sup>1</sup>. Ainsi parlait Jean-Claude Gaudin, maire de Marseille, le jour de son élection à la présidence de la nouvelle Communauté urbaine, Marseille-Provence-Métropole (MPM). Ce geste historique, c'est celui d'un « rattrapage » de l'occasion manquée, au milieu des années 60, par Gaston Defferre, alors hostile à la constitution d'un « Grand Marseille ». En disant cela, le maire de la cité phocéenne ne balaie pas seulement les tentatives de son prédécesseur, Robert Vigouroux, de redonner à la ville une centralité perdue. Il inscrit son action dans une histoire locale, sur laquelle nous allons, à notre tour, nous interroger.

À maints égards, la mise en place de la Communauté urbaine issue de la « loi Chevènement » s'apparente à un jeu à somme nulle. Trois communes, jusqu'ici associées à la ville-centre, s'en détachent à défaut de continuité territoriale, deux autres se rallient au pays d'Aix, trois autres, en revanche, entrent dans la Communauté, dont deux par décision du préfet. Au regard des objectifs visés par la loi, le périmètre retenu à l'issue de longues et difficiles tractations présente, par ailleurs, quelques aberrations. Sans même évoquer les cas de Martigues, Aubagne ou Aix-en-Provence, toujours singulièrement absentes de la nouvelle intercommunalité marseillaise, on peut s'interroger sur le retrait, au profit du « Pays d'Aix », des Pennes-Mirabeau, qui partage avec la commune voisine de Cabriès le produit de la taxe professionnelle dégagée par la zone commerciale de Plan-de-Campagne, très fréquentée par la population marseillaise. Les garanties d'autonomie, parfois hors-la-loi, offertes par la

---

<sup>1</sup> *La Provence*, 16 septembre 2000.

ville-centre à ses partenaires, la reconduction du principe d'unanimité, pratiquée sous l'ancienne Communauté de communes, l'exclusion de toute autre forme de légitimité politique que celle liée au mandat de maire, alimentent encore les scepticismes. De Marseille-Provence-Métropole à... MPM, les changements sont pour le moins timides.

On fera ici l'hypothèse que la loi est une ressource politique potentielle, dont la valorisation dépend de certaines « configurations » (Genieys 1998; Massardier, Olive 1999) variables d'un territoire à l'autre. Les rapports entre élus, par exemple, les types de transactions qui dominent le jeu politique local créent des « grammaires d'action », des « modes d'agir » qui s'articulent aux institutions, en commandent le fonctionnement, par delà les logiques qui leurs seraient propres. Au gré des rapports de force qui, à chaque élection, se dessinent sur l'aire métropolitaine, des rivalités cèderont le pas à des alliances. Dans un cas comme dans l'autre, toutefois, la matrice sur laquelle reposent ces relations est la même, et les cadres de référence sont finalement assez stables. À partir de cette hypothèse générale, on avancera la thèse suivante : la réception minimale de la loi Chevènement, son impact limité sur la carte intercommunale, les accommodements qui, pour l'heure, en neutralisent les effets intégrateurs sont redevables de certaines formes d' « échanges politiques »<sup>2</sup>, sur l'économie desquels un détour par l'histoire locale peut nous apporter quelque éclairage. L'impuissance de MPM à mobiliser les villes les plus prospères nous semble très largement déterminée par la polarisation extrême de la région marseillaise, la situation défavorisée de Marseille, vers laquelle ne convergent pas les intérêts territoriaux, les stratégies localistes et concurrentielles qu'entretiennent des élites politiques particulièrement stables.

L'analyse des réceptions de la loi ne devrait toutefois pas nous conduire à évacuer l'État de nos grilles de réflexion. À n'examiner que les stratégies des acteurs, sans considération de l'histoire, on risque fort d'appréhender le « local » de l'unique point de vue d'une résistance au législateur, condamné au compromis ou au contournement (Gaxie 1997, pp.98-99). Or, les stratégies des acteurs sont rarement univoques : leur opposition à la loi, souvent motivée par des logiques politiques, n'exclut en rien la négociation avec l'État sur d'autres scènes d'action. Au-delà des conjonctures auxquelles se soumet l'action gouvernementale, qui alimentent la thématique piégeante du « retrait » ou du « retour » de l'État, ce dernier reste présent, au moins à l'état de « traces », dans une réalité qui prend forme avec

---

<sup>2</sup> Il sera à diverses reprises fait référence à la notion « d'échanges politiques territorialisés » dans le texte. Cette notion, inspirée des travaux d'Emmanuel Négrier (Négrier 1998, particulièrement pp. 23-31), contribue à spécifier la nature des configurations territoriales.

lui. Autrement dit, la présence de l'État ne se mesure pas seulement dans les textes et les institutions qu'il fabrique ; elle se manifeste tout aussi sûrement dans la nature des transactions politiques, les cadres de références au nom desquels agissent les acteurs. Ce que l'on a coutume d'appeler « local », c'est aussi, presque inévitablement dans un État-nation, du « national » sédimenté, retravaillé, réinvesti par des acteurs et des pratiques qui, elles-mêmes, impriment souvent les politiques menées au « centre ». D'une certaine manière – c'est du moins ce que l'on s'efforcera de montrer –, l'État alimente lui-même ces « configurations » locales que, par commodité, l'on continue souvent à lui opposer : il en est l'acteur du présent, à travers l'action du préfet que, malheureusement, au vu de l'avancement de notre recherche, nous n'aborderons que très peu ; mais il en est aussi l'acteur du passé, ce que nous verrons beaucoup plus longuement.

L'aire métropolitaine marseillaise, le constat n'est pas nouveau, apparaît très largement comme un territoire éclaté, au détriment de Marseille, impuissante à fédérer autour d'elle le tissu de villes, petites et moyennes, qui en constituent la région. L'étalement physique de la ville, sa position géographique entre mer et collines, sa vocation portuaire, mais aussi la vieille opposition avec certaines communes, Aix-en-Provence au premier chef, participent à n'en pas douter de cette situation. Deux aspects seront pourtant ici privilégiés qui, nous l'espérons, devraient nous permettre de saisir la configuration dans laquelle s'inscrit le processus de mise en œuvre de la loi Chevènement : la structuration des territoires politiques au sein de l'aire métropolitaine marseillaise, doublement influencée par la politique du régime gaulliste et les stratégies économiques locales qui, sans en être la conséquence directe, en ont accentué les effets ; des formes singulières de transactions et de leadership politiques où l'isolement, le conflit ou, dans le meilleur des cas, la fabrication de consensus opératoires l'emportent toujours sur la coopération. Le schéma intercommunal qui en résulte, presque inévitablement, est celui d'une mosaïque institutionnelle, que les récents processus enclenchés par la loi n'ont pu recoudre, malgré l'engagement du préfet.

## **1. L'aire métropolitaine marseillaise : un territoire éclaté**

L'aire urbaine marseillaise est marquée par deux caractéristiques, qui la spécifient fortement. Sa capitale, Marseille, est une ville pauvre. D'autres grandes villes de France, industrielles ou portuaires, ont elles aussi subi la crise des années 70. Marseille est néanmoins la seule ville-centre dont la « périphérie » est, de très loin, proportionnellement plus riche qu'elle. Le deuxième trait marquant, qui justifie l'usage des guillemets, c'est précisément l'absence de périphérie, au sens le plus courant du terme. La région marseillaise n'est pas constituée d'une myriade de petites communes à vocation résidentielle, suivant le modèle de l'agglomération. Elle s'est au contraire structurée, depuis une vingtaine d'années, en pôles urbains concurrents, souvent plus attractifs que la capitale elle-même (Centi 1996; Morel 1999). La configuration territoriale qui en découle est beaucoup plus complexe que celle, classique, qui oppose la ville-centre, lieu de dynamisme et d'innovation, à des communes de taille réduite, souvent qualifiées de périurbaines. La région marseillaise obéit davantage à un schéma multipolaire, dominé par des territoires rivaux, en compétition pour la captation des ressources et des grands équipements publics. Du déclin de la cité phocéenne résulte une véritable crise de légitimité de son rôle de centre : les principales autres communes de l'aire, en développement démographique et économique rapide, cherchent le plus souvent à s'autonomiser, parfois même à se protéger de Marseille, beaucoup plus rarement à s'en rapprocher. La situation actuelle, sur laquelle on s'attardera quelques instants, est en grande partie liée à la politique industrielle de l'État gaulliste, relayée, plus tardivement, par des dynamiques locales autonomes.

Insérer carte

### 1.1. « La périphérie contre Marseille ? »<sup>3</sup>

Marseille constitue par son importance démographique le centre d'une aire métropolitaine de près de 2 millions d'habitants. Son champ géographique, retenu par la Directive territoriale d'aménagement (DTA), correspond à un périmètre défini, à l'ouest, par une ligne reliant Port-Saint-Louis du Rhône à Salon-de-Provence, à l'est, par les limites du département des Bouches-du-Rhône. En crise depuis plus de vingt ans, la ville est au centre d'un territoire éclaté, dont elle ne parvient à piloter ni l'expansion ni le rayonnement dans la zone euroméditerranéenne. Contrastant avec « la montée en puissance des villes » (Lorrain 1989), qui fait apparaître les agglomérations comme les principaux bénéficiaires de la décentralisation, Marseille a au contraire pâti de la métropolisation. Une métropolisation qui s'est accomplie en dehors d'elle, sans elle, et souvent même à son détriment. On est loin, ici, des tendances observées ailleurs à l'affirmation des villes comme « acteur politique » et comme « société locale » (Bagnasco, Le Galès 1997). Les stratégies de l'État gaullien, soutenues par de grands groupes privés, ont de toute évidence pesé sur le déclin marseillais.

#### **Déclin démographique, chômage, précarité : le décor marseillais**

Le diagnostic de repli du pôle métropolitain marseillais est sérieux. Dépeuplement, désindustrialisation et vieillissement ont longtemps caractérisé, et caractérisent encore en partie, le déclin de la ville. À l'opposé des autres grandes capitales régionales françaises, et ceci depuis le milieu des années 1970, Marseille n'a cessé de se dépeupler, perdant plus de 100 000 habitants de 1975 à 1990. Si la population continue de décroître dans les années 1990, elle semble néanmoins stabilisée aujourd'hui, enregistrant même une très légère progression (+0,07%) au dernier recensement de mars 1999 : la ville compte désormais 798 430 habitants. Malgré son inversion récente, cette érosion, notons-le, contraste avec l'évolution de « l'unité urbaine » de Marseille-Aix – dont les limites, il est vrai, ont été légèrement remaniées – qui a, elle, gagné 118 836 habitants entre 1990 et 1999, ce qui la

---

<sup>3</sup> Nous empruntons le titre à Nicole Girard (1991).

place désormais devant celle de Lyon (1 349 772 habitants pour la première, 1 348 832 habitants pour la seconde). Même atténuée, la rupture démographique entre la capitale et sa région est donc toujours présente. Ce recul démographique manifeste l'ampleur de la crise qui continue d'affecter la deuxième ville de France : au phénomène de désindustrialisation et de déclin du port qui touche Marseille depuis la fin de l'ère coloniale, s'ajoutent aujourd'hui l'essoufflement de l'emploi tertiaire et la diminution de l'emploi global. Si la Communauté de communes Marseille-Provence-Métropole reste, de très loin, la plus importante de la région en termes d'emplois salariés privés, l'évolution de ces derniers est cependant négative (-3% de 1990 à 1996). Sur la même période, l'UNEDIC enregistre au contraire une progression de 9% pour Aix, Aubagne ou Salon. Il en résulte une aggravation constante du chômage, une diminution sensible du nombre de foyers imposables et une réduction de l'assiette des ressources fiscales locales qui engagent Marseille dans un long processus de paupérisation, dont la tendance semble aujourd'hui à peine se renverser. Près de 35 000 emplois industriels ont été ainsi perdus depuis 1970, suite à la fermeture de nombreux gros établissements nationaux ou étrangers, et à la délocalisation de certaines industries vers le nord et l'est du département. L'emploi est, bien entendu, la première victime de cet exode économique. Malgré la chute sensible de ces derniers mois, le taux de chômage demeure très élevé dans la capitale régionale : 17,7% au dernier trimestre de l'année 2000, à comparer à une moyenne régionale inférieure à 12% et à un taux national à peine supérieur à 8%. Il régresse surtout deux fois moins vite à Marseille que sur l'ensemble du territoire pour la période 1999-2000. La précarité, enfin, y est très forte. La ville, qui rassemble 44% de la population des Bouches du Rhône, regroupe 58% des personnes en difficultés dans le département : 138 600 personnes, soit 17,3% des Marseillais, vivent en dessous du « seuil de pauvreté », avec une très forte concentration dans certains quartiers du nord et du centre de la cité.

Marseille, en outre, n'occupe pas la place qui devrait être celle d'une métropole, tant dans les fonctions dites d'autorité ou d'influence que dans les secteurs des services aux entreprises. Le corollaire de cette déperdition d'emplois stratégiques est l'extrême dépendance du marché du travail à l'égard de l'emploi public qu'atteste le pourcentage élevé de revenus des ménages d'origine publique par rapport aux autres unités urbaines françaises : alors qu'il oscille entre 41 et 47% dans les huit autres principales villes, il est de 64% à Marseille. Cette situation, avec tous les problèmes qu'elle génère en termes d'inégalités et de cohésion sociales, accroît la dépendance de la ville à l'égard de l'État et freine, en partie, l'émergence d'un nouveau modèle de gouvernement urbain, contractuel et décentralisé, au profit du schéma traditionnel d'administration locale (Lorrain 1991). Des projets et des

politiques, plus ou moins pilotés localement, ont certes été lancés qui contribuent à un – très relatif – redressement économique de la ville : Euroméditerranée (*cf. infra*) a, pour l'heure, contribué à créer 7 500 emplois bruts (2 500 nets), tandis que la zone franche, au nord, rassemble aujourd'hui 1 500 entreprises et 6 300 emplois, dont 35% occupés par les habitants des quartiers concernés. Il s'agit là, toutefois, de dispositifs largement appuyés par l'Etat – quand ils ne sont pas, comme Euroméditerranée, placés sous la responsabilité politique du gouvernement –, qui témoignent mal d'un dynamisme autonome. Les milieux économiques locaux, peu structurés, se tiennent d'ailleurs à l'écart d'un développement soutenu de l'extérieur, par les fonds publics, on l'a dit, mais aussi – ce qui est plus nouveau – par des capitaux étrangers à la ville.

On ne peut espérer saisir les obstacles à l'émergence d'un pouvoir d'agglomération sans tenir compte de l'isolement de Marseille, à l'écart d'une « périphérie » qui draine, à son seul bénéfice, les entreprises, les investisseurs et les catégories sociales les plus aisées. Ce contraste, qu'ont accentué les deux dernières décennies, n'est pas étranger aux choix politiques de l'État français durant la période gaullienne.

### **L'héritage de l'État gaullien**

La création, à Fos-sur-Mer, d'un complexe industrialo-portuaire constitue l'un des legs majeurs de la période gaulliste, si l'on en juge les conséquences économiques sur le territoire régional. Suivant des logiques étrangères aux préoccupations des acteurs locaux – soucieux d'étendre le port et l'industrie marseillais –, l'opération est au carrefour de deux stratégies : celle de l'État, qui cherche à moderniser l'appareil productif du pays, celle des grands groupes privés, nationaux ou internationaux, en quête de nouveaux espaces de production. Il s'agit, par la diversification industrielle de la région, de favoriser son intégration au capitalisme financier moderne. L'aménagement de la zone, les activités sidérurgiques et pétrochimiques qui s'y déploient mobilisent alors des capitaux, des savoir-faire et de la main-d'œuvre extérieurs à l'économie locale, à ses traditions sociales, à sa culture industrielle. Une véritable coupure s'instaure entre les réseaux de production locaux et les nouveaux pôles de développement (Morel 1999). Les sièges sociaux de ces entreprises sont établis en d'autres lieux, interdisant le contrôle, par la bourgeoisie locale, de ces secteurs émergents. Le développement de Fos et des industries environnantes va certes favoriser la création d'un réseau d'entreprises sous-traitantes,

dont la taille est cependant modeste et qui, surtout, restent très dépendantes de leurs donneurs d'ordre. Peu sensible aux enjeux de la métropolisation, le nouveau patronat qui se constitue dans la région n'entretient aucun lien avec les dynasties d'affaires marseillaises, alors reconverties, on y reviendra, dans les secteurs foncier et immobilier (Zalio 1999). En anticipant un peu sur notre propos, on peut dire que la centralisation des capitaux, des sièges et, probablement, des lieux de la négociation politique a durablement obéré toute forme de structuration des intérêts privés à l'échelle métropolitaine.

Si Fos-sur-Mer est, à n'en pas douter, la plus spectaculaire de ces opérations, elle est complétée, à la même époque, par toute une série d'initiatives publiques, « événements fondateurs » autour desquels va se forger une « nouvelle économie buccho-rhodanienne » (Morel 1999). La décision, prise en 1959, de créer des sites aéronautiques en province en fait partie. Le choix de Marignane par le gouvernement a eu d'incontestables répercussions sur le développement, autour de l'étang de Berre, de l'un des pôles d'activités les plus dynamiques de la région. Les retombées démographiques sur le site sont considérables : sur les 27 communes de l'étang de Berre, la population augmente de 62% en moins de quinze ans, de 1962 à 1975 (Morel 1999, pp.109-110). Certaines villes attirent, plus que d'autres, ces nouveaux flux, dont ceux provoqués par l'arrivée des rapatriés d'Algérie. C'est bien sûr le cas de Marignane qui, en vingt ans (1954-1975), multiplie par cinq sa population (de 5300 à 26 000 habitants). C'est également le cas de Martigues, dont la population fait plus que doubler durant la même période, passant ainsi de 15 000 à 38 000 habitants. Marseille, à la différence de Toulouse ou de Bordeaux, n'a donc pas bénéficié directement de cet essor. Ici encore, la métropolisation affaiblit la capitale plus qu'elle ne contribue à son rayonnement régional. La formidable expansion du pays aixois obéit aux mêmes logiques. L'installation, décidée par l'État, du Centre d'Études Techniques de l'Équipement (CETE) dans la zone d'activités d'Aix-les-Milles, la mise en place, à Cadarache, d'un centre de recherche nucléaire, aujourd'hui Commissariat à l'Énergie Atomique (CEA), ont permis la constitution, autour d'Aix-en-Provence, d'un vaste bassin de compétences en matière scientifique et technologique. Le boom démographique, en grande partie lié à ces nouvelles activités, est tout aussi important à Aix que dans certaines communes extérieures à Marseille : en 1965, plus de la moitié de sa population s'y est installée depuis 1954 ; son volume a doublé de 1954 (54 200 habitants) à 1975 (110 000 habitants). Si l'expansion démographique de ces villes s'est, depuis, considérablement ralentie, elle n'en est pas pour autant enrayée aujourd'hui, à de rares exceptions près.

La division, encore valable à la fin des années 60, entre Marseille et un arrière-pays rural, laisse ainsi la place à une toute autre géographie économique. On voit se dessiner, dès le début des années 70,

deux territoires en pleine mutation à l'extérieur de la capitale : à l'ouest, sur les pourtours de l'étang de Berre, celui de la « grande industrie », au nord, celui des « nouvelles technologies » autour du pays d'Aix (Morel 1999). Ces tendances au morcellement sont fortement encouragées, dans les décennies suivantes, par ce qu'on appellera ici des dynamiques territoriales concurrentielles.

## *1.2. Les dynamiques territoriales concurrentielles*

Les années 80, et celles qui suivront, vont accélérer ces processus de recomposition de la « géographie industrielle régionale » (Donzel 1998). L'aire métropolitaine est aujourd'hui une mosaïque de pôles urbains structurés, chacun, sur des dynamiques de développement qui leurs sont propres. L'influence du Conseil général, peu propice à l'émergence d'une autorité d'agglomération, se nourrit de cet éclatement et des conflits politiques qui en résultent.

### **« Le grand marché des territoires »<sup>4</sup>**

Plusieurs éléments mériteraient d'être évoqués qui, tous, alimentent ces dynamiques concurrentielles au détriment de la métropole. De meilleures conditions d'installation et d'accès offertes aux entreprises dans les zones d'activités, toujours plus nombreuses, de l'arrière-pays encouragent par exemple ces tendances. Ce n'est pas qu'un phénomène, classique, de saturation des espaces urbains qui est ici en cause. La ville, qui a longtemps gardé l'espoir d'une relance industrielle, dispose de nombreux terrains en réserve. Mais les entreprises des secteurs en croissance ont, tout autant que d'espaces fonctionnels, besoin d'une main-d'œuvre qualifiée. Sur la base du recensement de 1990, il apparaît que Marseille présente un taux de cadres et de professions intermédiaires dans la population active parmi les plus bas des grandes villes de France avec 32,6% contre, par exemple, 41,9% à Bordeaux, 43,1% à Toulouse ou 44,1% à Lyon. Le contraste est plus frappant encore avec Aix-en-Provence où, en 1996, les employés, cadres moyens et supérieurs, ainsi que les professions libérales représentent 76% de la population active. Dans le même ordre d'idées, Marseille est aussi la ville où le

---

<sup>4</sup> Nous empruntons l'expression à Bernard Morel (1999, p. 186).

ratio étudiants/population est le plus bas de France. En volume d'étudiants (28 000), et sans considération de sa taille, elle reste derrière Aix (36 000), sa principale rivale, dont la population dépasse à peine les 130 000 habitants. Or, c'est là un deuxième élément, les catégories sociales plus diplômées délaissent Marseille, dont le centre se dégrade, au profit des communes voisines, beaucoup moins urbanisées, et seules en mesure d'offrir un habitat pavillonnaire alors très convoité. Les classes supérieures qui, en milieu urbain, constituent le support sociologique des dynamiques métropolitaines (Jouve, Lefevre 1999b) font ici défaut à la ville-centre dont elles redoutent, au contraire, l'expansion. Les élus de la périphérie marseillaise l'ont d'ailleurs très bien compris qui, disposant parfois de nombreux espaces verts, ont plus ou moins résisté à la pression immobilière pour maintenir, ou attirer davantage, les catégories les plus aisées de la population. C'est d'ailleurs là, on y reviendra, un des principaux points de résistance à la Communauté urbaine, au moment où la question du logement social est mise à l'ordre du jour des débats parlementaires. Nombre de maires, parfois sous la pression de l'opposition, se sont mobilisés contre la loi et les transferts de compétences qu'elle organise en matière d'urbanisme (modification du POS, permis de construire, etc.), en particulier ceux dont les communes prolongent les limites extrêmes de la ville, et qui refusent d'en être « la banlieue ». Allauch, Septèmes-les-Vallons, Les Pennes-Mirabeau ou le Rove entrent dans ce cas dont la population, d'origine marseillaise pour l'essentiel, redoute les effets de déclassement liés à la proximité des cités paupérisées et des logements sociaux<sup>5</sup>.

Ces tendances centrifuges ont été d'autant plus marquées que la décentralisation a doté les communes des outils nécessaires pour mener de véritables politiques locales, sans autre limite que leur capacité de financement. Dans le « marché des territoires » locaux, chaque commune ou, plus rarement, groupement de communes, cherche alors à se positionner en offrant tous les services et équipements urbains susceptibles d'attirer les investisseurs, les entreprises et les cadres : zones d'activités, palais des congrès, réhabilitation des centres anciens, gares et parcs de stationnement, etc. Petites ou moyennes, quelques villes de cet archipel régional se pensent comme les villes-centre d'un bassin d'activités beaucoup plus large, dont Marseille est cependant toujours exclue.

Le cas de Martigues, aujourd'hui quatrième ville du département, est particulièrement éloquent. La ville, qui atteint 44 000 habitants, se définit, avec Port-de-Bouc, La Mède et Lavéra, comme un des

---

<sup>5</sup> Pour justifier son opposition à la Communauté urbaine, le maire du Rove, manifestement gêné, nous confiait à l'issue d'une longue discussion : « Vous comprenez, la population qui vit ici a fui Marseille il y a quelques années. Elle ne veut donc pas en entendre parler » (entretien, 9 novembre 2000).

pôles du « Triangle d'Or de la Chimie Européenne », la « métropole d'équilibre » d'un bassin de 300 000 habitants à l'ouest de l'étang de Berre. A la disparition, annoncée, du Syndicat d'agglomération nouvelle (SAN), Istres, Fos-sur-Mer et Miramas devraient rejoindre l'actuelle Communauté d'agglomération de Martigues, Port-de-Bouc et Saint-Mitres-les-Remparts, constituant ainsi un pôle de six communes à l'ouest de l'étang.

Aix-en-Provence, de la même manière, se place au centre d'un large « Pays d'Aix », auquel la récente Communauté d'agglomération donne une existence institutionnelle. Associant, depuis 1993, 19 communes autour d'Aix, la Communauté de communes du Pays d'Aix (CCPA) compte un nombre considérable de compétences et d'emplois, concentrés dans les secteurs de la microélectronique, de la technologie de l'eau et de l'environnement, de l'ingénierie informatique. L'actuelle Communauté d'agglomération s'est enrichie de plusieurs communes (elle en compte aujourd'hui 33, pour un ensemble de 330 000 habitants), dont celles de Cabriès et des Pennes-Mirabeau, qui partagent le produit de la grande zone commerciale de Plan-de-Campagne, fréquentée par de très nombreux Marseillais. Adossée à une structure baptisée, en 1996, « Pays d'Aix Développement », à laquelle se sont joints le Département et la Région, la CAPA constitue ainsi le pôle le plus dynamique de la région marseillaise, depuis les limites nord de Marseille aux frontières du Luberon et de la Haute-Provence.

À l'est de Marseille, la ville d'Aubagne (plus de 42 000 habitants), moteur de la nouvelle Communauté d'agglomération Garlaban-Huveaune-Sainte-Beaume (GHB), tout en reconnaissant la nécessité d'élargir, à terme, le périmètre de MPM, revendique « le rôle de catalyseur entre les différentes Communautés », dans le respect des « pôles de dynamisme » et des « identités de chacun »<sup>6</sup>. La compétition à laquelle se livrent les communes accentue les déséquilibres locaux et renforce les tendances observées plus haut. Ici comme ailleurs, la décentralisation a vivement encouragé l'émergence de pôles urbains concurrents, que les différentes réformes institutionnelles ne parviennent pas à solidariser. Si l'intercommunalité ne reproduit pas, loin s'en faut, la carte des territoires fonctionnels de la région marseillaise, elle n'est pas pour autant indifférente, on le voit, à la répartition des richesses économiques.

## **Département contre métropole : la médiation territoriale en jeu**

Les communes et leurs groupements ne sont pas les seules à entrer dans une logique concurrentielle. D'autres acteurs publics participent à ce jeu, dont l'influence est en partie liée à leur nodalité dans un ensemble urbain morcelé. Si la position du Conseil général, on va le voir, semble aujourd'hui évoluer, son attitude a longtemps fait obstacle à l'affirmation de Marseille comme capitale régionale. Le projet « Europôle », aujourd'hui partiellement compromis, en est un exemple. Alors que Marseille initiait, au début des années 90, une grande opération de développement économique baptisée « Euroméditerranée », le Conseil général – qui en est d'ailleurs partenaire –, soutenait un projet concurrent, à l'initiative de son président d'alors, le socialiste Lucien Weygand. S'appuyant sur l'implantation d'une gare du futur TGV sur le plateau de l'Arbois, le projet, lui aussi « méditerranéen », tente d'organiser « un espace structurant du département », par la « mise en relation » des trois composantes du « triangle » que constituent Marseille, Aix et Berre<sup>7</sup>. Si Marseille n'en est pas exclue, Europôle marginalise de fait la capitale en déplaçant vers le nord-ouest le centre de l'aire métropolitaine<sup>8</sup>. Tout autant qu'à l'opposition, de nature historique, entre la ville-centre et le reste du département (Le Galès 1995)<sup>9</sup>, la rivalité qui oppose ici les deux institutions semble liée à des stratégies politiques, encouragées par des tensions personnelles entre le maire de Marseille, Robert Vigouroux, et l'appareil partisan socialiste, restructuré autour du Département depuis la fin du système Defferre. On ne s'étonnera pas de voir que les principaux soutiens politiques au projet Europôle viennent de deux élus socialistes, Jean-François Picheral, maire d'Aix-en-Provence et premier vice-président du Conseil général, et Jean-Jacques Anglade, alors maire de Vitrolles et, lui aussi, conseiller général. Mais plus généralement, c'est la question de la médiation ou, s'il l'on préfère, de la coordination territoriale qui est en jeu. L'émergence d'une autorité d'agglomération, sur un périmètre où se concentrent l'essentiel des richesses et des populations du département, affaiblit, de fait, l'influence politique du Conseil général, en grande partie liée à sa nodalité dans un espace émiétté. En témoigne le rôle ambigu de son actuel président, Jean-Noël Guérini, dans le processus de négociation

---

<sup>6</sup> Jean Tardito, maire d'Aubagne, cité dans *Le Pavé*, 26 avril-3 mai 2000.

<sup>7</sup> Lucien Weygand, *Contribution des Bouches-du-Rhône au débat sur l'aménagement du territoire*, compte rendu de la séance publique du 14 janvier 1994, Conseil général.

<sup>8</sup> Dans un tout autre registre, la localisation, en 1989, du nouveau et très prestigieux siège du Conseil général offre un autre exemple de ces tensions : implanté au cœur du canton de son président, Lucien Weygand, dans un arrondissement du nord de Marseille, il est aussi très loin du secteur d'Euroméditerranée et des priorités municipales.

<sup>9</sup> Le clivage urbain/rural, sur lequel reposent le plus souvent les conflits entre conseils généraux et villes-préfectures (Le Galès 1995), ne nous paraît pas ici fondamental. Si des poches de ruralité (notamment le vignoble) subsistent dans les Bouches-du-Rhône, le secteur agricole y est marginal, relativement aux départements voisins. L'industrialisation, le

enclenché par la loi Chevènement. Elu marseillais, candidat possible à la mairie dans les prochaines années, mais aussi politiquement lié au gouvernement, ce dernier ne s'est pas officiellement dressé contre la future Communauté urbaine. Il y voit, tout au contraire, « la possibilité de constituer durablement une entité cohérente et compétitive au Sud de l'Europe »<sup>10</sup>. C'est le même Jean-Noël Guérini qui, toutefois, est intervenu auprès du préfet pour faciliter les transactions avec certains élus socialistes, au moment de la définition du périmètre. Michel Amiel, adjoint au maire PS des Pennes-Mirabeau, a pu ainsi bénéficier du soutien du Conseil général pour s'extraire de Marseille-Provence-Métropole, au profit de la nouvelle Communauté d'agglomération du Pays d'Aix. Le préfet semble, surtout, avoir offert toutes les garanties au Département, amené à jouer un rôle central dans la gestion des transports et le traitement des déchets par le biais de deux syndicats mixtes. Ce qui permet à Jean-Noël Guérini de déclarer, avant même l'officialisation de la nouvelle carte, que « le Conseil général restera garant de l'équilibre entre les différentes structures intercommunales et assurera la cohésion des grands projets à l'échelle départementale »<sup>11</sup>. De toute évidence, l'éclatement territorial de l'aire métropolitaine marseillaise, le leadership contesté d'une capitale affaiblie confèrent au Département un rôle de médiation beaucoup plus important que celui ordinairement observé sur les territoires d'agglomération, sous l'emprise de la ville-centre (Michel 1997).

## 2. Les transactions politiques locales

Le territoire marseillais hérite d'un certain « style » de gouvernement local qui, s'il ne lui appartient pas en propre, n'en spécifie pas moins l'inscription des réformes impulsées par l'État – celle, en l'occurrence, de Jean-Pierre Chevènement. Cette grammaire des comportements politiques repose sur des « grandeurs » peu compatibles avec les pratiques et valeurs que cherchent à promouvoir les politiques de coopération. S'y combinent une politique volontariste de modernisation urbaine, menée dans les années 50-60 avec le soutien de la bourgeoisie marseillaise et de la droite libérale, et des

---

développement d'un habitat résidentiel périurbain, l'importance, à l'inverse, des sites naturels classés expliquent cette situation.

<sup>10</sup> Séance du Conseil municipal, 31 janvier 2000.

<sup>11</sup> Entretien, *La Provence de l'économie*, 4, 25 avril 2000.

vellités d'expansion, vite tempérées par la crainte d'une perte de contrôle politique de la ville. Les alliances partisans, nouées dans les années 80 avec des communes voisines, le soutien apporté par l'État à la gestion des politiques locales ont en partie rompu cet isolement, sans favoriser pour autant des formes plus coopératives de gouvernement urbain. Il en résulte une intercommunalité fragile, où les impératifs techniques supplantent toute forme de projet territorial.

## *2.1. Le gouvernement marseillais*

Tout autant qu'à des dynamiques qui lui échappent, l'isolement marseillais tient à des formes singulières de leadership municipal, caractéristiques du « système Defferre », dont les traces sont encore largement repérables aujourd'hui. On fera ici l'hypothèse que cet héritage freine les dynamiques d'agglomération tout aussi sûrement que les logiques concurrentielles évoquées plus haut.

### **Le « système Defferre » et son héritage**

La longue période defferriste est celle d'une succession d'alliances politiques, avec la droite libérale d'abord (1953-1977), puis avec les communistes (1977-1986), au moment de l'union de la gauche. L'alliance avec le PC est de nature essentiellement politique, et d'ailleurs tardive dans les faits, puisque si un accord électoral est bien conclu en 1977, la participation des communistes au pouvoir municipal ne sera effective qu'en 1983, les élus du PC marseillais ayant, dans un premier temps, refusé de cautionner la gestion defferriste de la ville. Il n'en est pas de même de l'accord conclu avec la droite marseillaise. La majorité municipale qui se dégage en 1953 est fondée sur une association entre socialistes, centristes et droite libérale, unis par une forte opposition aux communistes et aux gaullistes. Pour gouverner la ville, et mener à bien son vaste programme de modernisation urbaine et d'assainissement financier, le nouveau maire de Marseille, Gaston Defferre, a besoin de l'appui, non seulement politique, mais aussi économique et financier, des élites locales. Une véritable « coalition de croissance », au sens où l'entendent aujourd'hui les théoriciens des régimes urbains, se constitue dès le milieu des années 50 entre la « gauche réformatrice » et la « droite moderniste », avec le soutien actif du

BTP<sup>12</sup> et, surtout, de la bourgeoisie d'affaires traditionnelle, confrontée au déclin de l'industrie portuaire, qui cherche à reconvertir son patrimoine foncier en rente immobilière (Zalio 1999). Concrètement, la ville réalise de grandes opérations d'équipements, et confie au privé la responsabilité du logement. Dans les décennies qui vont suivre, une élite économique se constitue qui associe autour d'une même vision de Marseille les « héritiers » de l'ancienne bourgeoisie locale, reconvertis pour la plupart dans le secteur tertiaire (immobilier, architecture, médecine, droit), et les « nouveaux venus », cadres supérieurs et professions libérales. Cette vision, dont témoigne le projet, inabouti, d'un « Centre directionnel » au cœur de Marseille, est celle d'une possible transformation socio-économique de la ville autour du tertiaire. Que ce « mythe tertiaire » ait durablement masqué le déclin économique marseillais (Morel 1999) nous importe peu ici. Il nous semble en revanche intéressant de souligner l'ambiguïté qu'il trahit dans la vocation que s'attribue la ville. D'un côté, il s'agit bien de redonner à Marseille un rôle d'impulsion dans l'économie régionale, d'un autre côté, et pour les mêmes raisons, on entretient l'idée que l'avenir de la ville est dans ses murs. Autrement dit, on y reviendra plus loin, l'affirmation du rôle central et directionnel de Marseille se combine avec son isolement, au sein d'un ensemble urbain que Gaston Defferre continue à percevoir, jusqu'au milieu des années 80, comme un « arrière-pays ».

Ce jeu des alliances n'est pas, loin s'en faut, la seule singularité du defferrisme. Tout le système municipal, dont les rouages ont maintes fois été décrits dans leur généralité (Morel, Sanmarco 1985; Morel, Sanmarco 1988), repose sur des réseaux clientélares, relayés par un tissu dense d'associations et de syndicats, essentiellement tournés vers l'action socioculturelle et la gestion, au quotidien, du cadre de vie. De façon plus générale, comme l'ont bien souligné ces deux auteurs, la stratégie defferriste renvoie à un partage informel des rôles, fortement stabilisé, entre la « gestion des hommes » (personnel municipal, action sociale, etc.), qui est l'affaire des socialistes marseillais, et la « gestion des choses », c'est-à-dire l'économie et l'urbanisme, déléguée de fait à la droite, libéraux et centristes. La fin du defferrisme, la transformation des rapports de force et le déclin affirmé de la ville ont remis en cause cette partition, sans toutefois renouveler – c'est notre hypothèse – le cadre général des échanges politiques locaux. En dépit d'un style politique sensiblement différent, Jean-Claude Gaudin aujourd'hui, et Robert Vigouroux qui le précède, héritent d'un mode de gouvernement qui est aussi leur

---

<sup>12</sup> Évoquant le rôle central du BTP dans la « structure économique-sociale locale » pendant vingt ans, Bernard Morel voit dans ce secteur un « intermédiaire entre le pouvoir d'État centralisé, les pouvoirs financiers et le pouvoir local » (Morel 1999, p.78).

unique expérience personnelle. Deux points méritent d'être évoqués, qu'on ne peut malheureusement qu'effleurer.

L'absence, tout d'abord, d'« entrepreneurs politiques » (Jouve, Lefevre 1999b) qui, ne disposant pas, ou très peu, de légitimité politique traditionnelle (fief local, contrôle d'un appareil partisan), chercheraient à valoriser de nouvelles ressources, à introduire de nouveaux rôles, à impulser des dynamiques institutionnelles et politiques à des échelles autres que celles des élus. Pour la quasi totalité des élus, le projet métropolitain ne fait l'objet d'aucun investissement personnel. Si l'intercommunalité peut, dans certains cas, conforter la position d'« élus dominants » (Massardier 1997), elle n'apparaît pas essentielle dans la construction d'une légitimité locale. Ici, comme en bien d'autres lieux du territoire français, l'institution intercommunale est un « pouvoir inachevé » (Le Saout 2000a), une ressource dérivée du pouvoir local, un attribut, parmi d'autres, d'une légitimité qui se gagne et se maintient sur le marché municipal. La conquête de la municipalité est, pour la plupart des leaders politiques locaux, l'ultime ambition, la plus gratifiante rétribution de « carrière ». Une carrière pour laquelle, par ailleurs, la souplesse et le pragmatisme, le sens du contact, la simplicité des rapports entretenus avec la population comptent plus que les qualités managériales ou de prospective territoriale. Davantage que la compétence, c'est la notoriété personnelle, la richesse de ses relations qui « font » l'homme politique marseillais et commandent, en retour, les façons de « faire de la politique », comme l'ont illustré les critiques sur l'exercice autoritaire et distancié du pouvoir de l'ex-maire Robert Vigouroux. Ce pragmatisme a pour corollaire – c'est là le deuxième point – un cloisonnement marqué entre acteurs politiques, proches du « terrain », peu perméables aux débats d'idées, et les « experts » des institutions publiques ou, plus largement, de la société locale. On y faisait plus haut allusion : on trouve bien peu d'urbanistes ou d'architectes dans l'entourage politique de Gaston Defferre et de ses successeurs. Si la ville dispose de compétences – grâce, notamment, à l'activité de son Agence d'urbanisme (l'AGAM) –, les réflexions en ce domaine sont assez mal intégrées à l'action municipale, au bénéfice des services de l'État. En témoigne l'initiative récente de la DDE 13 de confier à un laboratoire du CNRS l'organisation d'un colloque sur le thème : « *Métropolisation, gouvernance et citoyenneté dans la région urbaine marseillaise* » ; l'objectif du commanditaire étant, à quelques mois des élections municipales, de mobiliser les milieux universitaires pour susciter un débat politique sur l'avenir de l'aire métropolitaine que, paradoxalement, la mise en œuvre de la loi Chevènement n'a pas

permis<sup>13</sup>. Sans être nous-mêmes en mesure de le démontrer ici, on peut néanmoins faire l'hypothèse que la relative étanchéité des réseaux politiques et administratifs obère les chances d'une modernisation institutionnelle, tout autant que la stabilité des élites et de leurs pratiques<sup>14</sup>.

### **Marseille, entre hégémonie et isolement**

On a évoqué plus haut le rôle des élites du tertiaire dans le positionnement de Marseille. La formation d'une coalition locale n'est toutefois pas la seule explication à l'isolement marseillais. De toute évidence, la stratégie social-centriste de Gaston Defferre exclut, par extension, toute possibilité de coopération avec les communes voisines, dont beaucoup sont dirigées par le Parti communiste depuis la Libération. Aubagne, Gardanne, Martigues ou La Ciotat entrent dans ce cas, pour s'en tenir aux plus proches. Mais, au-delà du jeu d'alliances politiques sur lequel il repose, le leadership defferriste est avant tout tourné vers Marseille. Le refus de toute collaboration avec les communes alentours – qui amène Gaston Defferre à rejeter la Communauté urbaine en 1966 –, traduit, autant qu'une stratégie politique, une vision du territoire métropolitain très centrée sur la « capitale ». Marseille se pense d'abord comme une « cité » (Donzel 1998; Viard 1995). Sous-estimant sans doute le dynamisme, et surtout le potentiel des communes périphériques, y compris dans les années 80, le maire de Marseille ne peut concevoir l'aire métropolitaine sans l'hégémonie marseillaise. En témoigne son attitude à l'égard des mairies socialistes – dont Aix-en-Provence, sous le mandat de Félix Ciccolini –, auxquelles il tente d'imposer une allégeance complète à ses vues (Oppenheim 1981). Le même type de soumission est obtenu à l'égard des cantons ruraux qui, pendant plusieurs décennies, contrôlent, avec Louis Philibert à sa tête, le Conseil général des Bouches-du-Rhône. L'éclatement de la coalition municipale, au milieu des années 70, l'écart, de plus en plus manifeste, entre les réseaux notabiliaires marseillais, hérités de la SFIO, et les militants socialistes implantés dans le département, amènent Gaston Defferre à multiplier les contacts avec l'extérieur. S'appuyant sur le tout nouveau secrétaire de la fédération socialiste des Bouches-du-Rhône, Michel Pezet, futur président du Conseil régional, le maire de

---

<sup>13</sup> Journées d'études organisées par le Laboratoire Méditerranéen de Sociologie (LAMES) et la DDE 13, Maison Méditerranéenne des Sciences de l'Homme (MMSH), 27-29 septembre 2000, Aix-en-Provence. Les actes ont été publiés sous la direction de André Donzel (2001).

<sup>14</sup> Pour une illustration, *a contrario* et sur d'autres terrains, d'une telle hypothèse, voir certaines contributions à l'ouvrage collectif de Bernard Jouve et Christian Lefèvre (1999b).

Marseille va recomposer le PS local en favorisant l'implantation de nouvelles personnalités politiques, dans les communes en pleine mutation socio-démographique, investies par les classes moyennes : Jean-François Picheral à Aix-en-Provence, Jean-Jacques Anglade à Vitrolles, Henri d'Attilio à Châteauneuf-les-Martigues, Jean-François Bernardini à Istres, etc. Dominées par des impératifs politiques, obéissant à des seules logiques partisans, les alliances qui se nouent avec les communes socialistes de la périphérie marseillaise n'ont, toutefois, suscité aucune dynamique de coopération en faveur de l'agglomération. Tout au contraire, elles ont renforcé l'institution départementale et ses territoires concurrentiels, sans modifier l'économie des échanges politiques. En fait, le defferrisme se confond avec la réaffirmation de la « souveraineté municipale » (Donzel 1998), face à d'autres institutions locales, notamment la Chambre de commerce, où s'arbitraient jusqu'ici de nombreux intérêts locaux, mais aussi face à l'État qui s'efforce, on l'a vu, de réorganiser l'espace marseillais en dehors de la ville.

Ici encore, les successeurs de Gaston Defferre n'auront d'autre souci que de rendre à la ville une influence qu'il lui est, pourtant, de plus en plus difficile d'assumer. Très centré sur Marseille et son ouverture vers le Sud (dont on perçoit d'ailleurs très mal les ressorts), le projet Euroméditerranée, initié par Robert Vigouroux et poursuivi, aujourd'hui, par Jean-Claude Gaudin, tourne le dos à l'aire métropolitaine, et s'articule très mal à la Communauté de communes. Si Marseille-Provence-Métropole en est un partenaire, sa participation financière est très modeste, et surtout très formelle. Localement, le projet est avant tout porté par la municipalité, et n'intéresse que de très loin les communes associées à Marseille. À aucun moment, dans les négociations qui ont précédé sa mise en place, il n'a été évoqué comme un enjeu de la nouvelle Communauté urbaine. Pour les maires des communes voisines, Euroméditerranée reste « le projet de la ville »<sup>15</sup>, soutenu comme le sont tous les projets municipaux présentés à MPM. Comment la réalité métropolitaine peut-elle être partagée, dès lors que les projets urbains et les centralités qu'ils recherchent ne concernent que la ville-centre, sans effet d'entraînement perceptible pour l'ensemble ? En fait, l'exemple d'Euroméditerranée (Dubois, Olive 2000), et tous les développements qui précèdent témoignent d'un « déficit de conscience métropolitaine » (Girard 2001, p. 219) dans la région urbaine marseillaise. L'histoire politique de Marseille est, encore aujourd'hui, beaucoup plus marquée par son rapport à l'État qu'elle ne l'est par ses relations de « voisinage ».

---

<sup>15</sup> Entretien avec le maire de Carry-le-Rouet, 10 novembre 2000

## *2.2. Intercommunalité marseillaise : une centralité périphérique ?*

Nombreux sont les travaux qui soulignent le poids des expériences passées dans la mise en œuvre effective de formules intégrées de coopération intercommunale. S'agissant des dynamiques métropolitaines, l'examen du cas marseillais nous amène, en revanche, à affiner cette variable. Dès lors, en effet, qu'elles n'ont pas suscité de vision élargie du territoire, portée par de nouvelles élites ou coalitions d'acteurs, les traditions de coopération, par ailleurs bien réelles dans la région urbaine marseillaise, ne semblent pas avoir d'impact significatif sur la restructuration du politique à l'échelle de la métropole.

### **Une tradition peu structurante**

Si l'on s'arrête aux statistiques, l'intercommunalité est loin d'être un phénomène négligeable dans les Bouches-du-Rhône. Elle est au contraire pléthorique, avec, en 1996, 119 structures recensées sur un ensemble de 120 communes, soit le double de la moyenne nationale. Plusieurs facteurs peuvent être mis en avant pour expliquer cette situation. L'importance des sites naturels, débordant très largement les frontières municipales, mais aussi l'explosion démographique à laquelle ont dû faire face de nombreuses petites communes comptent pour beaucoup, incitant les élus à se regrouper dans des syndicats pour gérer équipements et services. Il est d'ailleurs frappant de constater que les deux tiers de ces structures (69,2%) sont constitués de syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU). L'extension de l'activité portuaire, l'importance des infrastructures sur lesquelles elle s'appuie ont, dans un tout autre registre, suscité la création de syndicats mixtes, souvent contrôlés par la chambre de commerce de Marseille. On peut, avec André Donzel (1998), faire l'hypothèse que ce foisonnement d'organismes supplée, en grande partie, à l'absence d'une autorité commune d'agglomération. Mais quelles que soient les vertus fonctionnelles qu'on leur prête, elles n'auront suscité que des formes très limitées, et surtout peu engageantes, de solidarités territoriales. Elles ratifient surtout les tendances, observées plus haut, à la constitution de pôles de développement plus ou moins autonomes à l'égard de Marseille.

Le nouveau schéma de coopération intercommunale, issu de la loi du 6 février 1992, a certes provoqué de nombreux regroupements, autour de formules plus intégrées. Il ne s'agit pourtant que de recompositions formelles, qui n'entament que timidement les traditions de souveraineté municipale, d'isolement et de concurrence à partir desquelles s'est structuré le territoire régional. On en faisait plus haut la remarque : les principales villes de l'aire métropolitaine ont, à de rares exceptions près, constitué leur propre structure. C'est le cas d'Aix-en-Provence, mais aussi de Martigues ou d'Aubagne, pour s'en tenir aux communes les plus proches de Marseille. Qu'un tel usage, à la fois pléthorique et formel, de l'intercommunalité « de projet » renforce l'isolement des communes (Massardier 1997; Patsias 1996) reste encore à démontrer. Les stratégies protectionnistes, observées ici comme ailleurs (Gaxie 1997b), n'excluent pas la poursuite de coopérations informelles ou simplement contractuelles, sur des objets ponctuels et faiblement politisés. La contribution de ces structures à la reconfiguration des échanges politiques n'en est pas moins très mineure. Le type de légitimité dont les élites se prévalent, les ressources qu'elles valorisent, les transactions qu'elles mettent en œuvre l'emportent finalement sur des valeurs, des institutions ou des règles dont nul acteur, entreprise politique ou groupe social cherche à s'emparer. Dans une telle configuration, Marseille n'a pas d'autre choix que d'organiser autour d'elle un fragment de pouvoir métropolitain, fortement amputé, de surcroît, par les concessions accordées aux communes membres.

Lorsqu'en 1992 Robert Vigouroux tente de structurer un embryon de coopération intercommunale autour de Marseille, sa marge de manœuvre est, en effet, très restreinte. Il ne peut constituer qu'une structure parmi d'autres, aux moyens et aux fonctions limités à des objectifs essentiellement techniques, même si le développement économique est énoncé comme une priorité. Loin d'impulser de nouvelles dynamiques métropolitaines ou de susciter, simplement, de nouveaux jeux coopératifs, la nouvelle Communauté de communes, baptisée, on l'a dit, Marseille-Provence-Métropole, apparaît au contraire comme un pis-aller, initié par trois élus isolés : le maire de Marseille, en rupture avec le Parti socialiste, marginalisé par un exercice solitaire du pouvoir, le maire UDF de Marignane, Laurent Deleuil, en situation de préretraite politique, le maire PS de Saint-Victoret, commune voisine de Marignane, très fragilisé par son opposition. Tous trois ne seront d'ailleurs pas reconduits aux élections municipales de 1995, Marseille et Saint-Victoret passant à droite, et Marignane au Front national. L'élargissement, la même année, de MPM – qui passe de 3 à 15 communes – ne permettra pas de corriger la polarisation de l'aire métropolitaine marseillaise, pas plus qu'il ne fera émerger un « intérêt communautaire » partagé par les communes membres.

## **Agir pour chacun, c'est l'intérêt de tous<sup>16</sup>**

Tel pourrait être, en résumé, le mot d'ordre de l'ancienne Communauté de communes. Le mode d'échange qui y prévaut est en effet comparable à celui d'un « club d'entraide », où chacun s'engage à soutenir le projet des autres. Le détour par l'échelon communautaire permet ainsi la capture de financements et, si besoin, l'appui technique de la ville-centre, sans concession ou mise à plat collective des enjeux. Pour illustrer ce point de vue, on rapportera ces propos d'un membre du cabinet du président, chargé du dossier MPM : « L'esprit qui anime MPM est un esprit mutualiste entre les communes qui la composent (...) MPM est là pour apporter aux communes une série de soutiens, y compris financiers, dans leurs démarches ». Et d'ajouter : « A l'heure actuelle, sur tous les dossiers présentés par les communes, aucun n'a été rejeté »<sup>17</sup>. On l'aura compris : la contrepartie du soutien communautaire n'est pas de se plier à d'éventuels arbitrages mais, au contraire, de faciliter l'expression d'arrangements respectueux des intérêts en présence. On ne s'étonnera pas, dès lors, que l'essentiel des efforts financiers consentis par MPM concerne, au sens strict, les actions en faveur de l'environnement. Récemment inscrites au répertoire des politiques locales, elles ne heurtent que très rarement les intérêts municipaux, sectoriels ou territoriaux. Peu de coalitions, de systèmes d'échanges ou de bureaucraties locales se sont structurés en ce domaine, qui seraient susceptibles de freiner le transfert, à une autre échelle, des outils de gestion et des circuits de financement. Surtout, l'intégration en droit français des directives communautaires relatives au traitement des déchets et des eaux usées, impose aux communes des charges financières considérables, auxquelles il leur est souvent impossible de faire face seules. On le voit, par exemple, dans le pays d'Aix où les petites communes, rurales ou résidentielles, de la ceinture aixoise attendent beaucoup de la Communauté d'agglomération (Fedorov 2000). En bref, la polarisation des actions intercommunales sur la gestion de l'environnement permet aux élus locaux de s'aligner sur les nouvelles prescriptions législatives sans avoir à assumer, seuls, les coûts financier et politique d'équipements souvent impopulaires (notamment, les déchetteries et les incinérateurs). D'où le poids considérable, dans le budget de MPM (445,8 MF en 1999), des deux postes consacrés à ces questions : en 1999, le « traitement des déchets » et l' « environnement » mobilisent environ 60% des

---

<sup>16</sup> La formule parodie un slogan de la Ville de Marseille : « Agir pour tous, c'est l'intérêt de chacun »

<sup>17</sup> Philippe Barrau, entretien, *Pleins feux sur Marseille Provence*, 12, mai-juin 1997

dépenses, soit, par exemple, 3,5 fois celles destinées au « développement économique » (16,6%), 4 fois celles consacrées à l' « aménagement de l'espace » (14,3%) ou 46 fois celles vouées aux « transports » (1,3%) – question pourtant centrale de l'agglomération marseillaise. Bien entendu, si la clé de répartition pour 1999 ne présente aucun caractère exceptionnel, elle n'est pas non plus l'exact témoin d'une tendance qui, sur un volume budgétaire aussi faible, a du mal à s'affirmer. Un investissement lourd sur une année aura ainsi des effets sensibles sur la distribution des dépenses. En 1997, par exemple, l'environnement et le traitement des déchets absorbent plus de la moitié des dépenses (53%) ; leur proportion pour le budget 2000 dépasse à peine le tiers (35,75%). En dépit de ces variations, ils n'en restent pas moins des postes privilégiés.

Mieux encore que les chiffres, les propos de Philippe Barrau, conseiller technique du président, illustrent la doctrine de l'institution sur ce point : « L'environnement et la gestion des déchets représentent en gros 50% de nos dépenses car les contraintes qui s'imposent aux communes (...) deviennent de plus en plus lourdes et les incidences financières de plus en plus pesantes sur les budgets communaux. (...) Aussi la pertinence principale de MPM (...) est d'apporter à la fois les possibilités financières et techniques, de réagir et d'agir par rapport à ces problèmes »<sup>18</sup>. Cette gestion accommodante des intérêts locaux aura bien sûr permis à l'institution d'afficher à son bilan de nombreuses réalisations. Ainsi, la stratégie de reconquête foncière engagée en 1997 a-t-elle débouché sur l'aménagement de « zones d'activités communautaires » comme celle du Bausset-Florides à Marignane, de la Plaine du Caire III à Roquefort-la-Bédoule ou encore de Saumaty-Séon à Marseille. Les dividendes, politiques et financiers, de ces différents équipements restent cependant prisonniers des logiques municipales, que l'échelon communautaire, encore aujourd'hui, renforce plus qu'il ne fragilise. Fait très significatif : quoique créée en 1992, Marseille-Provence-Métropole dispose pour seul personnel de 7 chargés de missions et, depuis peu, d'un secrétaire général – cette dernière fonction ayant longtemps été assurée par le secrétariat de la ville de Marseille. La question du transfert de personnel, en particulier en matière de développement économique, se pose seulement aujourd'hui, depuis l'officialisation de la Communauté urbaine ; elle soulève d'ores et déjà des conflits d'expertise entre la ville et MPM. Cette situation nous semble moins liée, comme le soutient Gilles Massardier, à la « domination de la ville centre » (1997, p.159) qu'à un accord tacite, partagé par les petites communes, pour limiter l'émergence d'une structure autonome, susceptible de faire valoir des intérêts distincts de

---

<sup>18</sup> *ibid*

ceux portés par les élus municipaux. C'est du moins ce que nous croyons pouvoir retenir de nos entretiens.

### **3. La Communauté urbaine de Marseille : un fragment métropolitain**

Les relations privilégiées que l'échelon local entretient avec l'État, *via* le préfet et ses administrations déconcentrées, sont un trait bien connu du système politique français, dont le modèle de la « régulation croisée » rend très bien compte. Les grandes villes, *a fortiori* depuis la décentralisation, relèvent cependant d'autres schémas d'analyses, qui s'efforcent au contraire d'en souligner l'autonomie croissante au regard de l'État (Bagnasco, Le Galès 1997; Harding, Le Galès 1996). Souvent très convaincantes, ces analyses ne nous semblent pas d'un grand secours pour rendre compte du cas marseillais. Celui-ci est au contraire marqué par une longue histoire que rien, aujourd'hui, ne semble réellement contrarier : celle d'un rapport ambigu mais néanmoins très prégnant à l'État, où la mobilisation des soutiens gouvernementaux n'offre pourtant aucune garantie à la scrupuleuse application de la loi. Sa réception est en effet minimale et ses usages très circonspects, comme le souligne le récent épisode de la Communauté urbaine.

#### **3.1. Une communauté d'aubaines ?**

On a vu plus haut à quel point l'État avait, par sa politique industrielle, fortement contribué à la structuration du territoire métropolitain marseillais. Des relations de longue date ont, de même, été nouées avec les services déconcentrés de l'État, y compris dans les formes les plus locales d'action publique. Ceci est particulièrement vrai dans les secteurs de l'habitat et de l'aide sociale, de l'urbanisme et, plus largement, de l'aménagement du territoire. Le résultat est l'incapacité à concevoir des formes de coopération horizontales qui ne s'appuient sur des « scènes d'action » (Duran, Thoenig 1996) initiées, soutenues ou légitimées par l'État. La logique d'action qui, encore aujourd'hui, semble

l'emporter sur le territoire marseillais, est celle d'une compétition pour l'allocation des ressources d'État, sous forme d'aides directes ou par le biais de dispositifs publics plus ou moins contractualisés. Il en résulte une réception minimale de la loi, dont l'esprit, si ce n'est le texte, sont retranscrits dans un « langage » appropriable par les acteurs locaux. Ceci d'autant plus que les textes risquent de provoquer un réagencement des territoires ou des rapports de force politiques. On a ainsi pu observer de tels mécanismes de réinscription, lors de la mise en place des mairies d'arrondissements à Marseille (Olive 1997) ou, plus récemment, à propos du projet Euroméditerranée (Dubois, Olive 2000). L'actualité la plus proche, celle de la loi Chevènement, ne déroge pas à cette règle.

### **La loi Chevènement : un dispositif de soutien financier ?**

Le potentiel financier représenté par la loi – autrement dit, son effet d'aubaine – a d'emblée été mis en avant pour justifier le passage de la Communauté de communes vers la Communauté urbaine. Dans un entretien accordé à la presse locale à la fin de l'année 1999, Jean-Claude Gaudin, pour qui la Communauté urbaine est, de son propre aveu, la décision « la plus importante » de sa mandature, avance explicitement l'argument financier : « ... hormis Euroméditerranée, où l'État, après de nombreuses hésitations, a tenu ses engagements, pour le reste, les dotations de l'État pour Marseille sont minimales. Or, la loi Chevènement offre aux communes, dès 2001, la possibilité de percevoir 480 F par an. Avec une telle manne, je n'ai plus besoin d'augmenter les impôts locaux pendant des années »<sup>19</sup>. Le même registre d'argumentation est, un peu plus loin, utilisé pour justifier son empressement à répondre aux sollicitations du gouvernement : « Parce que les dotations aux structures du type de Marseille-Provence-Métropole vont baisser de 10% par an. Parce que je veux profiter de la nouvelle dotation le plus vite possible. (...) Le ministre de l'Intérieur, en qui j'ai confiance (...) m'a assuré que les premières collectivités prêtes seraient les mieux servies »<sup>20</sup>. Très significativement, le maire de Marseille parle d'ailleurs à cette occasion d'une « *chance historique* », alors même que les outils de coopération intégrée existent depuis fort longtemps au profit des communes. C'est à peu près le même type de discours que nous ont tenu les maires des petites communes, jusqu'ici associées à MPM, pour motiver leur adhésion à la future Communauté urbaine. Tel maire évoque ainsi la

---

<sup>19</sup> *La Provence*, 16 décembre 1999.

<sup>20</sup> *Ibid.*

réhabilitation de son centre ville, que les seules finances communales ou les aides de l'État ne lui « auraient jamais permis »<sup>21</sup>, tel autre, « son sentier du littoral »<sup>22</sup>, tel autre encore une « maison de la mer », en bordure du port, prochainement soumise au vote de MPM<sup>23</sup>. Ailleurs, c'est de la protection de la faune marine dont il sera question<sup>24</sup>. D'autres motivations ont, bien entendu, été mises en avant par les élus, qui ne relèvent en rien d'une logique de « guichet ». Nombreux sont les maires qui ont conscience des enjeux politiques, pour leur commune, de la coopération intégrée. « Quitte à subir l'influence des grosses communes, autant être présent à leur côté, autour d'une même table » : tel est, en substance, le raisonnement que tiennent de nombreux élus, plus ou moins résignés à des changements d'échelle dans la gestion des équipements publics. Suscités, avant tout, par l'opportunité financière que leur offre l'État, de tels regroupements ne permettent, cependant, que de faibles gains collectifs. Ils n'ont en rien contribué au renouvellement des pratiques et des cadres territoriaux auxquels se réfèrent, et en vertu desquels agissent, les élus. L'« intérêt communautaire » n'y est qu'exceptionnellement envisagé, la participation à la Communauté urbaine étant, pour l'essentiel, vécue comme un allègement des contraintes, toujours plus lourdes, qui pèsent sur la gestion municipale. Les contraintes symboliques comptent d'ailleurs ici tout autant que les charges financières. De toute évidence, la constitution d'un échelon de compétences supplémentaire, souvent mal connu de la population, autorise certains élus à se dégager des responsabilités les plus difficiles à assumer politiquement. On a déjà pu observer de tels comportements sur les questions sensibles du traitement des déchets ou du logement social. Cette intercommunalité « utilitariste » n'est certes pas propre à l'espace politique marseillais. On peut néanmoins faire l'hypothèse qu'elle est ici fortement encouragée par une forme « contractuelle » de leadership, qui valide un tel usage autant qu'elle s'y heurte.

### **Un leadership « contractuel »**

En politique, Jean-Claude Gaudin est peu la figure antagoniste de ses prédécesseurs : Gaston Defferre, dont le leadership, lié aux formes singulières du gouvernement marseillais, obérait toute possibilité de coopération avec les « ruraux » ; mais aussi Robert Vigouroux, dont le style politique, en

---

<sup>21</sup> Entretien avec le maire de Saint-Victoret, 9 novembre 2000.

<sup>22</sup> Entretien avec le maire de Sausset-les-Pins, 23 novembre 2000.

<sup>23</sup> Entretien avec le maire de Carry-le-Rouet, *op. cit.*

rupture avec les représentations locales du « bon maire », a provoqué l'isolement, puis l'échec. Au journaliste qui souligne son attitude velléitaire à l'égard d'Aix ou d'Aubagne, non intégrées à la Communauté urbaine, Jean-Claude Gaudin répond : « J'ai le souvenir que M. Vigouroux voulait rassembler au moins 80 communes. Résultat, il a dû lancer MPM avec deux autres villes. (...) Ce n'est pas ma méthode. Moi, je ne veux pas braquer les gens. Je ne suis ni provocateur ni impérialiste »<sup>25</sup>. Son élection à la présidence de la Communauté urbaine s'est, de fait, déroulée sans difficulté, au premier tour, avec une majorité confortable de 90 voix sur 157. À l'exception du Front national et des communistes, hostiles à la loi, les conseillers ont tourné le dos aux logiques partisanses. Le MNR a suivi les consignes du maire de Marignane, Daniel Simonpiéri, qui leur avait proposé de s'abstenir « afin que personne ne puisse dire que Gaudin a été élu avec les voix de l'extrême-droite »<sup>26</sup>. Sans doute encouragé par l'approche des élections municipales, le Parti socialiste avait présenté un candidat, qui n'a cependant pas rassemblé son potentiel de voix. Encore faut-il souligner que la candidature d'Alexandre Bizaillon n'était pas dirigée contre le futur président mais justifiée par l'attribution prochaine d'une vice-présidence au maire de Marignane<sup>27</sup>. Les partis de l'opposition se retrouvent d'ailleurs en porte-à-faux vis-à-vis de leurs élus. Les deux maires socialistes n'étaient pas favorables à la candidature du PS et les trois maires communistes, bien qu'ayant donné leur voix au parti, n'ont pas discuté leur participation à se plier aux règles de l'institution – en acceptant, notamment, sa logique de partage – pour y faire valoir les intérêts de leur commune. Ainsi, par exemple, la maire communiste de La Ciotat avait-elle voté l'exécutif. Les tentatives de politisation venant des formations minoritaires se heurtent ainsi à des « logiques d'institutions » (Gaxie 1997a) que reproduisent leurs propres mandataires. La discipline partisane, y compris lorsqu'elle est fortement valorisée, ne parvient pas combler le clivage entre élus qui, siégeant au conseil, s'alignent sur des positions politiques et ceux qui, disposant d'un mandat de maire, le budget de MPM en 1996 alors que les deux élus marseillais du même parti s'étaient, eux, abstenus.

Mais, tout autant qu'à des logiques institutionnelles, le consensus qui s'est dégagé au profit de Jean-Claude Gaudin semble lié à sa personnalité ou, plus précisément, à l'économie de son leadership

---

<sup>24</sup> Entretien avec le maire d'Ensuès, 9 novembre 2000.

<sup>25</sup> *La Provence*, *op. cit.*

<sup>26</sup> Cité dans *La Provence*, 16 septembre 2000

<sup>27</sup> « Il est logique que le maire de la ville capitale soit le président de la Communauté urbaine, *a-t-il ainsi déclaré*. Et sans l'affaire Simonpiéri, le PS n'aurait même pas présenté de candidat à la présidence contre Jean-Claude Gaudin » (*La Provence*, 15 septembre 2000).

politique. La « confiance » qu'accordent les élus au maire de Marseille a souvent été mise en avant par les intéressés à l'occasion des entretiens. La « modestie », la « compréhension », « l'écoute et le respect » dont a fait preuve Jean-Claude Gaudin lors des négociations, les garanties d'autonomie maintes fois réitérées ont très probablement facilité l'adhésion de petites communes, très soucieuses de leur « identité ». De telles attitudes, et surtout l'importance manifeste que leur attribuent les élus, s'accordent avec la position tout à fait singulière de Marseille dans sa région urbaine, la vision héritée de la ville, les stratégies localistes entretenues de part et d'autre, les premières formes d'expériences institutionnelles liées à MPM – qui, sans être uniques, ont néanmoins décrit ce qui est praticable ; mais elles limitent, en retour, les frontières d'une configuration dont elles renforcent les règles du jeu. On rejoint ici l'hypothèse de François Baraize et Emmanuel Négrier (Baraize, Négrier 2000c), pour qui le leadership n'a de sens que dans une relation, de type dialectique, avec une configuration territoriale donnée. La polarisation, politique autant qu'économique, de l'aire métropolitaine marseillaise interdit toute autre forme de leadership qu'associatif et « consensuel » ; mais la production systématique de contreparties limite tout autant les chances de renouveler le cadre des échanges politiques. On en prend la mesure, *a contrario*, lorsqu'on constate avec quelle aisance l'éventualité d'un rapprochement entre Aix-en-Provence et Marseille a été évacuée : « les mentalités ne sont pas mûres », a-t-on entendu, à l'unisson, de part et d'autre.

### 3.2. *Petits arrangements avec la loi...*

L'économie générale du leadership marseillais, fondé, pour l'essentiel, sur la fabrication et la validation de consensus opératoires, semble déterminer les règles du jeu de la future Communauté urbaine. Il est encore bien évidemment trop tôt pour confirmer cette hypothèse. Nos entretiens, les discours et les textes produits à l'occasion de sa mise en place, mais aussi les premières réunions du conseil communautaire semblent, toutefois, lui apporter un début de validation. L'esprit contractuel, auquel on faisait plus haut référence, y est partout présent, dans le principe d'égalité entre les « parties », dans le respect affiché de la « volonté communale », dans l'adoption de règles *ad hoc*, très en deçà des attentes du législateur, et surtout dans la reconnaissance de la « concertation entre les maires » comme seule forme légitime d'arbitrage des intérêts. Seront ainsi reconduites, à l'identique,

les pratiques héritées du jeu local, dont la nature diffère finalement assez peu d'une « intercommunalité de gestion ». La dépolitisation des débats communautaires au profit du bureau ou, plus fréquemment encore, des rencontres informelles entre secrétaires généraux, apparaît alors comme la seule garantie d'une institution fondée sur des relations de « confiance ».

### **Une charte de bonne conduite : la neutralisation des contraintes**

« ...les communes membres réaffirment solennellement par la présente charte leur volonté commune et indéfectible d'œuvrer, dans le respect des spécificités géographiques, humaines et socio-politiques de chacune d'entre elles, au bénéfice de leurs habitants »<sup>28</sup>. Une telle proclamation est d'autant plus remarquable qu'elle s'inscrit en préambule de ce que les élus considèrent, plus que la loi Chevènement, comme la « constitution » de la nouvelle Communauté urbaine. L'échelle métropolitaine, et l'institution dont elle est censée agréger les intérêts, ne sont nulle part évoquées comme des cadres légitimes de l'action politique. Elles apparaissent tout au contraire comme une dérive possible, suscitant du côté des maires une attitude, aussi constante que partagée, de veille et de « vigilance démocratique »<sup>29</sup>. Aussi, le maire de Marseille a-t-il pris soin d'élaborer toute une série de règles qui garantissent aux communes une assez large autonomie. « Dans la Communauté urbaine, déclare ainsi Jean-Claude Gaudin, Marseille ne fera pas sa loi. Pour que les communes n'aient pas peur, nous ferons notre propre constitution où nous écrirons toutes les garanties d'indépendance et de liberté des communes »<sup>30</sup>. Ainsi en est-il, par exemple, de la composition du Conseil de communauté. Celui-ci n'aura pas 90 conseillers comme le prévoit la loi pour les CU de moins de 20 communes et de moins d'1 million d'habitants<sup>31</sup>, mais 157 sièges, dont 82 pour Marseille<sup>32</sup>. Celle-ci reste donc majoritaire, mais on est loin de la position hégémonique que lui autorisait la loi en attribuant 70 des 90

---

<sup>28</sup> *Charte pour l'Action et la Solidarité communautaires des Communes membres de la Communauté Urbaine de Marseille*, 7 juillet 2000, p. 2.

<sup>29</sup> Entretien avec le maire du Rove, *op. cit.*

<sup>30</sup> Cité dans *La Marseillaise*, 23 novembre 1999. Dans un entretien, cité plus haut, au journal *La Provence*, il déclare encore, à qui veut l'entendre : « On choisira les compétences que l'on veut mettre en commun, et il sera écrit dans les statuts de la Communauté que les maires gardent leurs prérogatives en matière de permis de construire ou de POS » (*op. cit.*).

<sup>31</sup> La loi ouvre cependant la possibilité, dans son article 10, que « le nombre et la répartition des sièges au Conseil de Communauté soient fixés par accord amiable de l'ensemble des Conseils Municipaux des communes intéressées »

<sup>32</sup> Le reste des voix se répartit de la façon suivante : 12 attribuées à Marignane, 11 à La Ciotat, 5 à Cassis et Allauch, 4 à Châteauneuf-les-Martigues, Plan-de-Cuques et Septèmes-les-Vallons et 3 pour chacune des communes restantes.

voix à la ville-centre. On se rapproche ainsi davantage de l'équilibre obtenu à la Communauté de communes, où Marseille disposait de la moitié des sièges moins un (81 sur 163).

Le bureau, au sein duquel se négocie, de fait, l'essentiel des dossiers soumis au vote du conseil, fonctionne sur le principe d'une stricte égalité entre communes, sans considération de leur taille ou tendance politique. Chacune d'elle dispose ainsi d'une vice-présidence, y compris, pour l'heure, la commune de Marignane, tenue par le MNR. A l'occasion de l'attribution des vice-présidences, d'autres « grandeurs » que celles de l'égalité entre les maires ou du « suffrage universel des Marignanais » (Jean-Claude Gaudin) ont été mises en avant par l'opposition socialiste marseillaise pour contester l'élection de Daniel Simonpieri : celle, notamment, des « valeurs d'humanisme et d'éthique » (Sylvie Andrieux-Bacquet). Renaud Muselier, premier adjoint RPR à la mairie de Marseille, rétorque alors aux journalistes, à l'issue du conseil : « Les maires, y compris les socialistes et les communistes, ont validé une démarche d'intérêt communautaire mais les appareils politiques essayent de reprendre la main par-dessus l'intérêt de nos concitoyens ». Ce principe de non-ingérence politique, le rejet de toute autre forme de légitimité que celle liée au mandat de maire, sont encore renforcés par la « neutralité » affichée des débats communautaires.

### **Une dépolitisation affichée**

« Dans les précédentes séances, *déclare sereinement Jean-Claude Gaudin*, j'avais été obligé de calmer certains élus pour leur faire comprendre qu'ici, on n'est pas à l'Assemblée nationale. Il y a maintenant une entente totale, tous les maires sont soudés quelle que soit leur appartenance politique »<sup>33</sup>. Et le président de MPM, alors Communauté de communes, de déclarer à la presse à l'issue du conseil : « Nous sommes ici pour faire de l'administration, en laissant la politique au vestiaire. (...) Ici, tout est préparé en collégialité, dans la recherche d'un consensus maximal »<sup>34</sup>. Toute forme d'expression politique est collectivement bannie au sein du conseil, et l'attitude parfois polémique de certains élus de l'opposition marseillaise vivement stigmatisée par les maires. A un élu socialiste marseillais, qui le soupçonnait d'avoir conclu des accords avec le FN, Jean-Claude Gaudin répondait, manifestement excédé : « Vous ne voulez pas vous installer dans MPM qui n'est pas une

---

<sup>33</sup> MPM, séance du conseil communautaire, 23 mars 1996.

assemblée délibérative comme les autres. Cela devient insupportable. Vous voulez tout politiser. Vous voulez casser » (MPM, conseil communautaire, février 1996). Nombre d'élus de petites communes – communistes y compris – nous ont d'ailleurs fait part de leur réprobation face à l'attitude de la gauche marseillaise lors des dernières réunions du conseil de MPM, durant l'année 2000 : « L'ambiance n'était plus la même, *déclare ainsi le maire du Rove*. Tant qu'on était entre maires, il n'y a pas eu de problèmes. Mais là, c'était plus pareil... ils ont commencé à faire des histoires... ».

C'est dans le même esprit, celui du consensus politique, que son président entend faire fonctionner la nouvelle Communauté urbaine. Il a par exemple tenu à ce que la gauche, minoritaire partout, préside néanmoins 3 des 9 commissions de la nouvelle Communauté. Celle des Transports a été ainsi attribuée à une élue communiste, alors maire de La Ciotat, et deux autres, la Voirie et les Équipements, à deux élus socialistes de Marseille et Allauch. Seul le MNR, dans un souci, là aussi, de « consensus », a été écarté de ce partage politique. Si l'attribution d'une vice-présidence au maire mégrétiste de Marignane pouvait, en effet, se justifier par un principe d'égalité entre les communes, il n'aurait pas été possible de faire valoir un tel principe dans la distribution des présidences de commissions. Une telle logique consensuelle et distributive est certes fragile, parce que liée à un certain équilibre politique. L'heure ne semble toutefois pas venue de sa remise en cause, au vu des dernières élections municipales (mars 2001). Jean-Claude Gaudin, réélu à Marseille, a été reconduit sans difficulté à la tête de la Communauté urbaine, et la droite, qui était déjà largement majoritaire, y renforce encore sa position en reprenant La Ciotat – la troisième ville en importance – aux mains des communistes.

Le corollaire de cette dépolitisation est la recherche systématique de l'unanimité. L'un des points sur lesquels les communes frontalières de Marseille se sont montrées les plus réticentes est, on l'a vu plus haut, celui de l'urbanisme. De nombreuses communes de l'agglomération attirent en effet des populations issues des classes moyennes, qui ont délaissé la ville-centre – où elles occupent encore souvent un emploi – au profit d'un habitat pavillonnaire. C'est particulièrement le cas de Plan-de-Cuques ou d'Allauch, au nord-est de Marseille, fortement opposées au transfert des compétences organisé par la loi Chevènement. Pour contourner cette hostilité, Jean-Claude Gaudin qui avait, avec le sénateur communiste Robert Bret, déposé un amendement au Sénat en ce sens, a garanti aux communes qu'aucun permis ne serait attribué à leur insu, et qu'aucune révision du POS ne serait engagée sans leur accord préalable. Le principe a été publiquement affirmé à maintes reprises, dans les assemblées

---

<sup>34</sup> *Le Méridional*, 24 mars 1996.

locales ou les entretiens accordés à la presse. Il a surtout été consigné dans la charte de MPM, où l'on peut lire, très clairement, que « Tout projet d'adoption, de modification ou de révision du Plan d'Occupation des Sols applicable sur le territoire de l'une des communes membres, sera préalablement soumis pour avis à la commune concernée ». Et le texte d'ajouter que « la Communauté urbaine s'engage à respecter cet avis et s'interdit par avance de passer outre »<sup>35</sup>. Seule la négociation d'un accord avec la commune permettra d'en surmonter l'opposition. La nouvelle Communauté se voit ainsi placée sous la tutelle de mécanismes qui, à différentes étapes de la décision, garantissent l'expression de la souveraineté municipale, privilégient les accords négociés au détriment du vote. Seul garant de l'intérêt communautaire, le conseil se trouve marginalisé, au profit des commissions, du bureau, voire d'institutions informelles, extérieures à MPM, telles que les réunions de secrétaires généraux. Ici, plus qu'ailleurs, l'assemblée délibérante est une instance d'acclamation. Loin d'être vecteur de nouveaux codes, susceptibles de renouveler les cadres légitimes de l'action politique, MPM se borne à organiser la coexistence des intérêts municipaux, sans recomposer les espaces politiques locaux. Mieux : au lieu de tempérer les effets du morcellement politique territorial, l'intercommunalité urbaine, telle qu'elle est ici pratiquée, offre aux élus des ressources supplémentaires pour alimenter leurs stratégies localistes.

### **L'inévitable constat de l'inachèvement...**

« Ça a été techniquement compliqué, politiquement et humainement difficile mais nous y sommes arrivés... ». C'est en ces termes que le préfet de Région, Yvon Ollivier, décrivait aux élus le processus qui a conduit l'arrêté officiel de la Communauté urbaine de Marseille. Et le représentant de l'État de poursuivre : « Il reste à construire cette Communauté urbaine, ce qui n'est plus mon rôle, même si mon travail pour une meilleure solidarité intercommunale dans le département n'est pas terminé »<sup>36</sup>. Dans un espace aussi morcelé que celui de l'aire métropolitaine marseillaise, la tâche du préfet s'est, à maints égards, avérée difficile. La figure du préfet « entrepreneur », repérée par François Baraize et Emmanuel Négrier (Baraize, Négrier 2000a), prend ici tout son sens : c'est dans « l'écheveau complexe des rapports de force politique territoriaux », plus que dans la médiation avec le centre, que l'on en peut

---

<sup>35</sup> *Charte Pour l'Action...*, *op. cit.*

<sup>36</sup> *La Provence*, 8 juillet 2000. L'état d'avancement de notre recherche, on l'a dit en introduction, ne nous aura pas permis d'en dire davantage sur le rôle de l'État, de ses services extérieurs et de l'institution préfectorale, qui aurait assurément mérité de plus longs développements.

décrypter le rôle. Jouant parfois sur le registre autoritaire – 6 communes, sur les 18 que comptent MPM, ont plus ou moins été enrôlées d’office –, il n’a le plus souvent été qu’un acteur, parmi d’autres, des échanges politiques suscités par la loi<sup>37</sup>. A considérer, toutefois, les ambitions que nourrit l’État pour la « capitale du Sud », c’est une toute autre figure qui nous vient à l’esprit, celle de l’« épargnant » (Baraize, Négrier 2000a), soucieux de « préserver un certain avenir » à la loi. C’est sans doute en ce sens qu’il nous faut comprendre l’allusion du préfet à son travail inachevé. Car l’essentiel reste à accomplir : la « continuité territoriale » est certes assurée, mais la nouvelle carte intercommunale de la région marseillaise n’en est pas profondément transformée. Si les élites politiques locales se rallient volontiers, aujourd’hui, à la rhétorique métropolitaine, si la plupart des élus, du maire – aujourd’hui à droite – d’Aix-en-Provence à celui d’Aubagne, reconnaissent que « rien ne se fera en dehors du Grand Marseille », tous se tiennent à l’écart de la « capitale régionale » au motif, répété à l’envi, que « les esprits ne sont pas prêts ». Il est aujourd’hui trop tôt pour mesurer l’impact, sur les alliances institutionnelles locales, du basculement à droite de la ville d’Aix. Rien, dans les propos des nouveaux élus, ne laisse cependant entrevoir des changements. Pour l’heure, la Communauté urbaine ne traduit donc aucune avancée significative. La représentation cartographique de Marseille-Provence-Métropole nous renvoie, inmanquablement, l’image d’un serpent qui s’étire sur le littoral marseillais. Plus que jamais, Marseille tourne le dos à son arrière-pays, se tient à l’écart d’un ouest, dynamique et prospère, celui des rives de l’étang de Berre. Elle demeure une « métropole inachevée » (Viard 1994, Langevin 2001).

Il ne faudrait toutefois pas surévaluer la capacité des élus locaux à neutraliser les effets de l’intercommunalité. La constitution même d’une nouvelle structure, à n’en pas douter, a des effets d’entraînement sur lesquels il est difficile de revenir. Le changement d’échelle crée en effet de nouveaux circuits de financement, élargit le cercle des acteurs concernés, impose des registres inédits de justification, encourage la constitution de milieux d’action dont les stratégies professionnelles s’affranchissent, pour partie, de la tutelle politique. Que les pratiques actuelles de l’intercommunalité

---

<sup>37</sup> L’intrusion du préfet dans l’arène politique a d’ailleurs parfois été vivement dénoncée par les élus. C’est par exemple le cas du maire du Rove, intégré d’office dans le périmètre, pour qui l’exclusion des Pennes-Mirabeau, au profit du pays d’Aix, « ressemble à un arrangement politicien » (cité dans *La Marseillaise*, 16 avril 2000). Le maire de Martigues, Paul Lombard, a, dans un autre registre, pris position en faveur de Châteauneuf-les-Martigues, réticente à rejoindre MPM : « M. le préfet va faire plaisir à Marseille et à Jean-Claude Gaudin. Inclure Châteauneuf pourrait signifier une volonté d’absorber les communes de l’étang de Berre... Si le conseil municipal de Châteauneuf s’oppose à cette décision, nous ferons front commun contre ce cas de forfaiture » (cité dans *La Provence*, 30 janvier 2000).

soient en retrait de « l'esprit des lois », que l'effet d'aubaine l'ait emporté sur la logique de projet, n'exclut pas qu'émergent d'autres façons de gouverner les territoires, que des réflexes de coopération se substituent aux réactions d'isolement. Que les effets de telles recompositions ne soient pas, dans l'immédiat, perceptibles, ne doit pas non plus nous amener à conclure trop vite au *statu quo*. Des étapes considérables restent cependant à franchir, et de nouveaux compromis à inventer qui ne soient pas simplement tournés vers la conservation, en l'état, des territoires politiques existants. Seule la définition d'un « intérêt communautaire », alimentée par l'expérience, portée par de nouveaux réseaux d'acteurs et soumise, surtout, à la délibération politique, conduira à des formes effectives d'intégration.

